



Referanser: KM 06/19, KM 05/16, KM 08/19, KM 16/20, KR 45/23, KR 67/24,
KR 93/24

Arkivsak: 24/02243-4

Endringer i Kirkemøtets budsjettreglement og kirkeordningens bestemmelse om Kirkerådets rolle på økonomifeltet

Sammendrag

Denne regelsaken handler om en endring i kirkeordningen § 30 tredje ledd og en rekke endringer i Kirkemøtets budsjettreglement.

I lys av ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet mener Kirkerådet at kirkeordningen § 30 tredje ledd er uheldig utformet. Der heter det at *Kirkemøtet* disponerer de midlene Kirkerådet har forvaltningsansvaret for og fastsetter regnskapet for. Her bør det i stedet hete de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer. En slik endring får overslag til Kirkemøtets budsjettreglement § 1, som gjentar denne delen av kirkeordningens ordlyd.

Kirkerådet foreslår en omfattende omredigering og språklig bearbeiding av § 2, som er hovedbestemmelsen i budsjettreglementet. Disse endringene vil bidra til en innholdsmessig tydeliggjøring av ansvarsfordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Denne ansvarsfordelingen må ses i sammenheng med de føringene Kirkemøtet selv har lagt i instruks for Kirkerådets arbeid, med vekt på *Kirkerådets styrefunksjon* i rettssubjektet.

Det foreslås klargjort at det er Kirkerådet som utarbeider langtidsprognosene for rettssubjektet – motsatt av dagens ordlyd, som legger denne oppgaven til Kirkemøtet. Det har ikke vært praktisert slik, så endringen består i å gjøre ordlyden i samsvar med praksis.

Kirkerådet foreslår samtidig at Kirkerådet mer aktivt skal invitere Kirkemøtet til å komme med innspill knyttet til fremtidige prioriteringer. Dette gjelder både for det nærmest påfølgende kalenderårets budsjett, som Kirkerådet skal vedta, og for den kommende langtidsprognosen som Kirkerådet skal utarbeide.

Kirkerådet anbefaler også å overføre betydelige deler av budsjettreglementets innhold for nærmere regulering i *økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke*. Dette vedtas av Kirkerådet. Også denne delen av forslaget må ses i lys av hva som er en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom Kirkemøtet og Kirkerådet.

Forslag til vedtak

1 Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

I

5 I kirkeordning for Den norske kirke skal § 30 tredje ledd lyde:

7 Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av
8 de midlene som rettssubjektet Den norske kirke disponerer, er forsvarlig.
9 Kirkerådet fastsetter og godkjenner regnskapet.

II

13 I Kirkemøtets budsjettreglement gjøres følgende endringer:

15 Tittelen på regelverket skal være:

17 Budsjettreglement for rettssubjektet Den norske kirke

19 § 1 skal lyde:

§ 1 Virkeområde

22 Budsjettreglementet gjelder for de midlene som rettssubjektet Den norske kirke
23 disponerer og som Kirkerådet fastsetter og godkjenner regnskapet for, jf.
24 kirkeordningen § 30 tredje ledd. Midlene skal stilles til rådighet for Kirkerådet, som
25 disponerer midlene i tråd med Kirkemøtets bestemmelser vedtatt i henhold til § 2
26 andre ledd.

28 § 2 skal lyde:

§ 2 Grunnleggende elementer i budsjettarbeidet

31 Kirkerådet sender budsjettsøknad til staten ved departementet til den tiden
32 departementet fastsetter.

33 Etter en begrunnet innstilling fra Kirkerådet treffer Kirkemøtet vedtak om
34 fordeling av statens forventede tilskudd til rettssubjektet mellom budsjettgruppene
35 omtalt i § 3, etter eventuell avsetning av en andel av tilskuddet til egenkapital.
36 Vedtaket er knyttet til budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret, jf.
37 Kirkerådets vedtak etter tredje ledd. Kirkemøtet kan også legge andre føringer for
38 Kirkerådets videre arbeid med dette budsjettet, og Kirkerådet skal muliggjøre dette.

39 Kirkerådet vedtar budsjett for det nærmest påfølgende kalenderåret, i tråd med
40 Kirkemøtets bestemmelser etter andre ledd. Budsjettet skal være basert på realistiske
41 anslag over alle kostnader og inntekter. Det skal budsjetteres med et resultat som

42 sørger for en forsvarlig egenkapital. Budsjettet legges frem for Kirkemøtet til
43 orientering.

44 Sammen med budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret utarbeider
45 Kirkerådet for minst tre år fremover en rullerende langtidsprognose. Den sist
46 utarbeidede langtidsprognosen legges frem for Kirkemøtet til orientering. Kirkerådet
47 skal muliggjøre at Kirkemøtet kan gi Kirkerådet innspill til arbeidet med kommende
48 langtidsprognoser.

49
50 §§ 3, 5, 7, 8, 9 og 11 oppheves.

51
52 Ny §§ 3, 4 og 5 skal lyde:

53
54 **§ 3 Budsjettets inndeling**

55 Budsjettet skal gi en samlet oppstilling av forventede inntekter og kostnader.
56 Oppstillingen vil følge NS 4102 utarbeidet av Standard Norge.

57 Budsjettet skal ha følgende inndeling:

58 Budsjettgruppe 1: Den norske kirke – drift

59 Budsjettgruppe 2: Den norske kirke – tilskudd

60 Budsjettgruppe 3: Tilskudd til andre.

61
62 **§ 4 Disponeringsfullmakter**

63 Kirkerådets vedtatte budsjett kan ikke overskrides eller brukes til andre formål
64 enn bestemt av Kirkerådet.

65 Kirkerådet har adgang til å omdisponere inntil 5 % av vedtatt samlet budsjett
66 mellom de ulike budsjettgrupper.

67
68 **§ 5 Regnskap**

69 Regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og legges frem for Kirkemøtet
70 til orientering.

71
72 III

73
74 Endringene i pkt. I trer i kraft straks. Endringene i pkt. II trer i kraft fra den tiden
75 Kirkerådet bestemmer.

Saksorientering

I Innledning om reglene som saken gjelder – oversikt over endringsforslagene

1. Den såkalte forvaltningsreformen ble iverksatt med virkning fra 2017. Den norske kirkes frem til da statlige virksomhet, herunder de ansatte, ble overført til et nyopprettet nasjonalt kirkelig rettssubjekt. Det nye rettssubjektet fikk fra budsjettåret 2017 overført statens tilskudd til kirken som *ett, samlet* tilskudd. Tidligere hadde statens tildeling til kirkens statlige virksomheter, herunder samtlige bispedømmeråd, blitt fordelt av departementet.

Dette rammetilskuddet skulle nå disponeres og nærmere fordeles av det nye rettssubjektet selv – i tråd med statens overordnede mål og forutsetninger for tilskuddet, som staten utledet fra Grunnloven § 16. Dette har årlig gått frem av departementets tilskuddsbrev til Kirkerådet på vegne av rettssubjektet.

2. Kirkemøtets budsjettreglement ble vedtatt av Kirkemøtet i 2016, i forkant av forvaltningsreformen. Vedtakelsen av reglementet var et ledd i de endringene i økonomiforvaltningen som fulgte med opprettelsen av det nye rettssubjektet og den nevnte omleggingen av statens måte å gi økonomisk støtte til kirken på. Omleggingen innebar en *økt selvstendighet* i kirkens økonomiforvaltning. Men sammen med den økte selvstendigheten fulgte også *økt ansvar* og større krav til egen styring og kontroll med de midlene staten gir til kirken. Budsjettreglementet var ett av flere nødvendige virkemidler i så måte. Reglementet omhandler blant annet oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Kirkemøtet endret reglementet i 2019, da det opprinnelige reglementet samtidig ble opphevet. Deretter ble det endret også i 2020. Reglementet må ses i sammenheng med annet regelverk, særlig *økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke*, vedtatt av Kirkerådet, og Kirkemøtets nylig vedtatte *instruks for Kirkerådets arbeid*.

Budsjettreglementet § 1 om reglementets virkeområde har nær sammenheng med kirkeordningen § 30 tredje ledd, som beskriver Kirkerådets ansvar for rettssubjektets økonomiforvaltning og økonomistyring. Kirkeordningen § 30 tredje ledd er en uendret videreføring av kirkeloven § 25 fjerde ledd, slik den lød etter forvaltningsreformen i 2017 og frem til denne loven ble opphevet fra 2021. Budsjettreglementets bestemmelse gjentar deler av bestemmelsen i kirkeordningen. De to bestemmelsene lyder slik:

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter regnskapet (kirkeordningen § 30 tredje ledd).

Budsjettreglementet gjelder for de midlene som Kirkemøtet disponerer og Kirkerådet fastsetter regnskap for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd (budsjettreglementet § 1 første ledd første setning).

Kirkerådets ansvar for rettssubjektets økonomiforvaltning og økonomistyring, herunder eksplisitt for regnskapsfastsettingen, er her direkte beskrevet i kirkeordningens bestemmelse. Det siste er gjentatt i bestemmelsen i budsjettreglementet. Også *Kirkemøtets* rolle blir omtalt i de to bestemmelsene, jf. «de midlene som Kirkemøtet disponerer». Kirkerådet mener denne formuleringen om Kirkemøtets rolle er *misvisende* i lys av den reelle oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet på økonomifeltet, jf. nr. 3 nedenfor. Denne formuleringen bør derfor endres. Se forslaget til formulering i nr. 4 nedenfor.

3. Oppgavefordelingen mellom de to organene er særlig kommet til uttrykk i budsjettreglementet § 2, men omtalen der av *langtidsbudsjettet* er ikke i tråd med praksis. Like viktig for forståelsen av oppgavefordelingen er *instruks for Kirkerådets*

arbeid pkt. 2 andre avsnitt bokstav b) og pkt. 4. Som det går frem av overskriften til instruksens pkt. 4 («Kirkerådets styrefunksjoner»), har Kirkerådet en oppgave for rettssubjektet i form av å *fungere som styre* for dette. I det nevnte stedet i instruksens pkt. 2 heter det:

Kirkerådet fungerer som styre i rettssubjektet Den norske kirke og har med dette det overordnede ansvaret for økonomi- og virksomhetsstyring i rettssubjektet Den norske kirke.

Instruksens pkt. 4 andre til fjerde avsnitt¹ inneholder en nærmere konkretisering av hva denne styrefunksjonen innebærer på økonomifeltet. Her er det en nær sammenheng mellom *andre avsnitt* og budsjettreglementet § 2. Om denne bestemmelsen i reglementet, se nedenfor i nr. 6 og utførlig i pkt. IV.

4. Kirkerådet mener det er misvisende å si at Kirkemøtet *disponerer* de midlene som Kirkerådet – forankret i styrefunksjonen – har et ansvar for at undergis en forsvarlig økonomiforvaltning og økonomistyring og fastsetter regnskapet for. Kirkerådet foreslår at det de to stedene isteden skal hete de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer. Grunnen til at det ikke foreslås å erstatte Kirkemøtet med Kirkerådet, er at *rettssubjektet* er mer presist. Se nærmere nedenfor i pkt. III nr.1.

5. De fleste av *øvrige* forslagene i saken består av to hovedgrep. Det ene hovedgrepet er å *ta ut av reglementet* de forholdene som saklig sett hører bedre hjemme i økonomiregelverket som Kirkerådet skal fastsette. Se pkt. V, der dette gjelder paragrafer i sin helhet og pkt. VI, der det gjelder elementer i de der tre omtalte paragrafene. Også dette endringsforslaget kan grunnleggende sett ses som et uttrykk for eller utslag av hvilken oppgavefordeling det bør være mellom Kirkemøtet og Kirkerådet på økonomifeltet.

6. Det *andre hovedgrepet* knytter seg til § 2 første ledd. Denne bestemmelsen kan ses som hovedbestemmelsen i reglementet. Her har Kirkemøtet – under tittelen «grunnleggende prinsipper» – beskrevet *hovedelementene* i økonomiforvaltningen. Langs en kronologisk tidslinje er dette: langtidsplanlegging («langtidsbudsjett») –

¹ Slik lyder instruksens pkt. 4 i sin helhet, der første avsnitt danner en generell, overordnet ramme:

4. Kirkerådets styrefunksjoner i rettssubjektet Den norske kirke

Kirkerådet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av rettssubjektet Den norske kirke og for å se til den daglige ledelsen og rettssubjektets virksomhet for øvrig.

Kirkerådet skal vedta budsjett for kalenderåret i samsvar med Kirkemøtets overordnede føringer. Kirkerådet skal fastsette og godkjenne et samlet årsregnskap for Den norske kirke og legge dette frem for Kirkemøtet til orientering.

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen i rettssubjektet Den norske kirke er forsvarlig. Kirkerådet skal holde seg orientert om rettssubjektets økonomiske stilling og det til enhver tid gjeldende risikobildet for virksomheten.

Kirkerådet plikter å påse at rettssubjektet Den norske kirkes virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll, herunder at regnskapene underlegges forsvarlig ekstern revisjon.

overordnet fordeling av midler fra staten («kommende års budsjett») – budsjett («inneværende års budsjett») – regnskap («forrige års regnskap»).

Kirkerådet anbefaler en omfattende omredigering og språklig bearbeiding av denne paragrafen. Disse endringene vil bidra til *en innholdsmessig tydeliggjøring* av ansvarsfordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Ansvarsfordelingen må ses i sammenheng med de føringene Kirkemøtet selv har lagt i instruks for Kirkerådets arbeid, jf. nr. 3 ovenfor.

Den delen i § 2 første ledd som i dag særskilt omhandler *langtidsbudsjett*, kommer i en noe annen stilling. Dette skyldes et avvik mellom ordlyd og praksis. Her mener Kirkerådet at ordlyden må endres for å svare til hovedlinjene i dagens praksis. Endringen vil samtidig klargjøre at Kirkemøtet ikke *kan* ha et så vidtrekkende ansvar med tilhørende myndighet for langtidsbudsjettet som Kirkemøtet synes å ha uttrykt ønske om på Kirkemøtet i 2024. Se nærmere i pkt. IV om forslaget til ny § 2, herunder *fjerde ledd* om langtidsprognoser.

7. Ut over disse to hovedgrepene foreslår Kirkerådet også enkelte andre endringer, da av mer redaksjonell og språklig karakter. Det gjelder en presisering i kirkeordningen § 30 og i budsjettreglementet § 1 om at Kirkerådet også *godkjenner* regnskapet. Disse identiske forslagene svarer til en tidligere endring i budsjettreglementet § 10. I tillegg foreslås to andre endringer i § 1 – dels å fjerne andre ledd, dels å undergi første ledd andre punktum en språklig bearbeiding. Endelig foreslås et par presiseringer i reglementets § 6, samt at paragrafen om ikrafttredelse fjernes.

Siden budsjettreglementet like mye omfatter Kirkerådets rolle, er det vanskelig å forklare tittelens bruk av *Kirkemøtet* på annen måte enn at det er dette organet som har *vedtatt* reglementet. Det er ikke vanlig å utforme tittelen på et regelverk på en slik måte. Reglementets tittel bør derfor endres til *budsjettreglement for rettssubjektet Den norske kirke*. Se også omtalen av tittelen i pkt. VI, i tilknytning til dagens § 10 og forslaget til ny § 5.

II Den nærmere bakgrunnen for saken – forholdet til økonomiregelverket Kirkerådet fastsetter – spørsmålet om høring

1. Denne saken har vært planlagt en stund, men er utsatt i lys av to saker som ble behandlet på Kirkemøtet i 2024. Dette er henholdsvis saken om instruks for Kirkerådets arbeid og saken om tilskuddsforvaltningen.

Det er særlig instruks-saken her må ses i sammenheng med. Det grunnleggende som ble slått fast i den saken, er forståelsen av Kirkerådets oppgave eller rolle for rettssubjektet, i form av å *fungere som styre* for dette. Denne rolleforståelsen har kommet konkret til uttrykk i den vedtatte instruksen. Kirkerådet mener Kirkerådets styrefunksjon legger klare føringer for utformingen av de fleste av de reglene som Kirkerådet har vurdert og i denne saken fremmer forslag om endringer i.

I sammendraget i sak KR 45/23 fra mai 2023 heter det:

Det var planlagt større endringer i [*økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke*] samt *Kirkemøtets budsjettreglement* inneværende år, men på bakgrunn av PwC-rapporten er *en større revisjon utsatt* til tiltakene i forbindelse med rapporten er besluttet. I tillegg er en arbeidsgruppe i gang med å se på tilskuddsforvaltningen i rDnk, noe som også kan bidra til behov for endringer i regelverkene. Når beslutninger og tiltak i forbindelse med disse er vedtatt *bør Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke og Kirkemøtets budsjettreglement gjennomgås og oppdateres* (kursivert her).

Kirkerådet traff slikt vedtak i den nevnte saken:

Det igangsettes et arbeid med en større revisjon av Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke og Kirkemøtets budsjettreglement.

Også Kirkemøtets vedtak i august 2023 om evaluering av *kontrollordningene* i Den norske kirke sprang ut av den nevnte PwC-rapporten. Her ble kontrollutvalget vedtatt opphevet, og det ble varslet at Kirkerådet selv skulle opprette et revisjonsutvalg.

Kirkerådet skal tilføye at allerede i kirkemøtesaken om endringer av budsjettreglementet i 2019 uttalte Kirkerådet i saksorienteringen at en

grundigere gjennomgang av budsjettreglementet bør vurderes på sikt etter at Stortinget har behandlet forslag om ny tros- og livssynssamfunnslov og Kirkemøtets påfølgende vedtak om kirkeordningen.

Det året var det fra Kirkerådet «kun foreslått endringer for å presisere og tydeliggjøre, ikke for å endre vesentlige materielle forhold i budsjett- og regnskapsprosessen». Heller ikke endringene i 2020 var prinsipielle eller på annet vis omfattende.

2. Bakgrunnen for saken som fremmes her, er som nevnt en mer omfattende endringsambisjon. Endringene som foreslås i budsjettreglementet §§ 1 og 2, er riktignok i hovedsak av pedagogisk og fremstillingsmessig karakter. Videre er overføringen av regelstoff fra reglementet til økonomiregelverket mest av regelteknisk karakter. Men *bak* disse forslagene ligger det *et prinsipielt anliggende* om klarere enn i dag å beskrive oppgavefordelingen på økonomifeltet. Her vil Kirkerådets styrefunksjon utgjøre en viktig *forutsetning og forklaringskilde*, jf. ovenfor i nr. 1 om klare føringer for de aktuelle reglene i denne saken.

3. Det er Kirkerådet som har fastsatt *økonomiregelverket*, og som derfor også vedtar endringer i det. Økonomiregelverket står i et *avledet* forhold til budsjettreglementet. I den nevnte saken fra mai 2023 har Kirkerådet uttrykt dette slik: «Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke *fyller ut og er underordnet* Kirkemøtets budsjettreglement.» Forholdet mellom de to regelverkene kan slik

grunnleggende sett ses i sammenheng med myndighetsforholdet mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Samtidig er det en *saklig* sammenheng mellom de to regelverkene. Dette kommer særlig til uttrykk ved at økonomiregelverket flere steder *viser til* vedtak Kirkemøtet har truffet i medhold av budsjettreglementet.

I den grad det er tale om myndighetsforhold, beskriver budsjettreglementet Kirkemøtets og Kirkerådets respektive roller på økonomifeltet. Noen få steder er også bispedømmerådene og Bispemøtet omtalt, jf. nedenfor.

Økonomiregelverket omhandler hvordan Kirkerådet selv – ved bestemmelser av regelkarakter – har regulert hvordan Kirkerådet skal ivareta sitt ansvar for rettssubjektets økonomi. Målsettingen er da at Kirkerådet skal kunne oppfylle *statens* mål og forutsetninger knyttet til statstilskuddet og samtidig overholde de overordnede føringene *Kirkemøtet* har vedtatt for fordelingen av rettssubjektets midler. Praksis i henhold til budsjettreglementets § 2 – der det heter at Kirkemøtet «fatter vedtak om kommende års budsjett» – er at Kirkemøtets vedtak handler om fordelingen av statens forventede rammetilskudd for det nærmest påfølgende året. Det er altså slik det er praktisert at Kirkemøtet kan legge noen «overordnede føring» for Kirkerådets budsjettarbeid, jf. instruks for Kirkerådets arbeid pkt. 4 andre avsnitt.

Kirkerådet vil i lys av Kirkemøtets vedtak i denne saken gjennomføre en grundig gjennomgang av økonomiregelverket. Se også nedenfor i pkt. VII om sammenhengen mellom regelverkene i forbindelse med *spørsmålet om ikrafttredelse* av endringene i denne saken.

4. Denne saken legges frem for Kirkemøtet uten at den har vært på forutgående høring. Det ville i så fall kun vært bispedømmerådene og Bispemøtet som skulle vært høringsinstanser. På noen få unntak nær, berører ikke de reglene denne saken omhandler, bispedømmerådene *som sådan* – altså som regionale kirkelige organer.

Det er i hovedsak bare i egenskap av å utgjøre og være del av *Kirkemøtet* at bispedømmerådene ved deres medlemmer er berørt, jf. ovenfor om at budsjettreglementet beskriver forholdet mellom Kirkemøtet og Kirkerådet på økonomifeltet. Det samme kan vi si om kirkeordningen § 30 tredje ledd. Unntaket i budsjettreglementet gjelder fire steder, der bispedømmerådene er omtalt.² Her er samtidig Bispemøtet nevnt. Felles for disse fire stedene er at det dreier seg om forhold som hører bedre hjemme i økonomiregelverket og som *allerede er* regulert der.³

De nevnte fire forholdene er altså allerede regulert et annet sted, der de hører bedre hjemme, og dette i seg selv taler for å ta reguleringene ut av budsjettreglementet. Et slikt retts teknisk eller redigeringsmessig spørsmål er det vanskelig å se noen grunn

² Se § 3 tredje ledd, § 5 andre ledd samt § 10 første og andre ledd.

³ Se økonomiregelverket henholdsvis § 7, § 10 første ledd, § 20 første ledd og § 21 tredje ledd.

til å sende på høring. Hva gjelder sakens øvrige endringsforslag, berør de som nevnt ikke bispedømmerådene som regionale kirkelige organer, bare rådenes medlemmer som del av Kirkemøtet.

Kirkerådet mener det både for de fire aktuelle forholdene og for sakens øvrige endringsforslag, som utgjør dens hovedinnhold, er *åpenbart unødvendig* å legge saken frem for bispedømmerådene og Bispemøtet. Kirkerådet viser til kirkeordningen § 42 første ledd sammenholdt med forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav c). Sistnevnte omhandler når forhåndsvarsling kan unnlates i forkant av vedtakelsen av eller endringer i *forskrifter*, jf. der «må anses åpenbart unødvendig». Gjennom nevnte bestemmelse i kirkeordningen vil saken her om endringer av de to regelverkene behandles *som om* det dreier seg om forskrifter.⁴

III Endringen i kirkeordningen § 30 og budsjettreglementet § 1

1. Kirkeordningen § 30 tredje ledd første punktum lyder som allerede nevnt, slik:

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av *de midlene som Kirkemøtet disponerer*, er forsvarlig.

Ordlyden ble vedtatt i 2019 og er en ordrett videreføring av kirkeloven § 25 fjerde ledd, slik den lød i perioden 2017 til 2020. Formuleringen «de midlene som Kirkemøtet disponerer» er med en henvisning til denne bestemmelsen i kirkeordningen gjentatt i budsjettreglementet § 1:

Budsjettreglementet gjelder for *de midlene som Kirkemøtet disponerer* og Kirkerådet fastsetter regnskap for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd.

Formuleringen er generell, slik at den etter sin ordlyd omfatter alle midler rettssubjektet disponerer. Selv om rettssubjektet også har andre inntekter, er formuleringen disse to stedene i første rekke myntet på det tilskuddet *staten* gir til kirken i henhold til trossamfunnsloven § 14 første ledd. Dette kommer til uttrykk ved at Kirkerådets budsjett og regnskap for rettssubjektet i all hovedsak omfatter dette tilskuddet.

Både i lovproposisjonen til endringen i kirkeloven som trådte i kraft 1. januar 2017, og i lovproposisjonen til trossamfunnsloven uttaler departementet at Kirkemøtet *fordeler* statens rammetilskudd til rettssubjektet. En slik uttrykksmåte svarer godt til den ordningen som fra budsjettåret 2017 er etablert for Kirkemøtets rolle.

Fordelingen kommer til uttrykk ved at Kirkemøtet på et overordnet plan vedtar hva statens forventede tilskudd for det kommende året skal brukes til – i form av en *fordeling* på budsjettgrupper. Fra budsjettåret 2021 er dette budsjettgruppene 1, 2 og 3. Både de årlige kirkemøtesakenes tittel og Kirkemøtets vedtaksordlyd i disse

⁴ Selv om kirkeordningen i sin helhet er kunngjort som en forskrift, legger Kirkerådet til grunn at § 30 tredje ledd formelt sett ikke har status som forskrift.

sakene får frem denne *fordelingsrollen* for Kirkemøtet. Vedtaket lyder oftest slik: «Kirkemøtet fordeler forventet rammetilskudd for [kommende budsjettår] med samme fordeling mellom budsjettgruppe 1, 2 og 3 som i [året før]».⁵

Kirkemøtes rolle er her rettslig forankret i budsjettreglementet § 2, sammenholdt med inndelingen i budsjettgrupper som er inntatt i § 4. Kirkemøtets rolle er også formulert i instruks for Kirkerådets arbeid pkt. 4 andre avsnitt, jf. der om «Kirkemøtets overordnede føringer».

Kirkerådet mener denne fordelingsrollen vanskelig kan begrunne formuleringen eller uttrykksmåten om at Kirkemøtet *disponerer* midlene fra det statlige tilskuddet. Uttrykksmåten er derfor lite dekkende. Det samme gjelder angående rettssubjektets øvrige midler, som ikke er omfattet av Kirkemøtets fordelingsvedtak.

I motsetning til kirkeloven § 25 for perioden 2017 til 2020 benytter ikke trossamfunnsloven denne uttrykksmåten.⁶ Derimot har den årlige budsjettproposisjonen videreført kirkelovens formulering, jf. der om at det «er Kyrkjemøtet som *rår* over tilskotet og gjer vedtak om *korleis det skal nyttast*».⁷ Også departementets nåværende retningslinjer for tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke, vedtatt 5. februar 2021, benytter denne uttrykksmåten, jf. at tilskuddet «stilles til Kirkemøtets disposisjon» (pkt. 3).

Kirkerådet legger til grunn at *statens* uttrykksmåte først og fremst kan forklares med at *Kirkemøtet selv har lagt opp til* den gjennom formuleringen i kirkeordningen § 30. Kirkerådet antar derfor at staten for sin del ikke vil ha innvendinger mot at Kirkemøtet ble byttet ut med *Kirkerådet* i kirkens egen omtale.⁸ Kirkerådet fremmer imidlertid ikke et forslag om dette, men ønsker å bytte ut Kirkemøtet med *rettssubjektet Den norske kirke*.

⁵ Alternativt lyder det slik: «... med samme fordeling mellom drift og tilskudd» – eller «... fordeler forventet rammetilskudd for [kommende budsjettår] mellom drift og tilskudd etter samme prinsipper som i [året før]». Variasjonene i uttrykksmåte kan ikke ses å innebære noen forskjell i realitet. Enkelte år har det av vedtaket også fremgått *hvilke formål* som hører under de enkelte budsjettgruppene – enten også med forventet beløp (som ved vedtakene i 2020 2021) eller uten forventet beløp (som ved vedtaket i 2022). Heller ikke disse variasjonene kan ses å innebære noen forskjell i realitet. For å forstå begrunnelsen for fordelingen i disse vedtakene, må det søkes tilbake til de prinsipper som i sin tid la grunnlaget for denne fordelingen.

⁶ Det er uklart om uttrykksmåten kan sies å følge av denne lovens § 11 tredje ledd som sier at Kirkemøtet *opptrer på vegne av* det nasjonale rettssubjektet med mindre «annet er fastsatt i lov eller i medhold av lov».

⁷ *Rår* svarer til *disponerer*, mens *nyttast* svarer til *brukes*. *Hvordan* midlene fra staten skal brukes, svarer godt til den *fordelingen* som ovenfor er omtalt. Se nærmere nedenfor om *selve* bruken.

⁸ Adgangen til en slik eventuell endring følger av nevnte § 11 tredje ledd i loven, *dersom* det er denne bestemmelsen som danner grunnlaget for dagens uttrykksmåte, jf. note 6. Og i motsatt fall følger en slik endringsadgang uansett av Kirkemøtets frihet til selv – for kirkens egen del – å *beskrive* de underliggende myndighetsforholdene.

Hensikten med bestemmelsen i § 30 tredje ledd må antas å være å få frem Kirkerådets ansvar. Denne hensikten vil ikke komme så godt frem hvis Kirkemøtet erstattes med Kirkerådet. Grunnen til at Kirkerådet ikke foreslår å sette inn Kirkerådet i Kirkemøtets sted, er at setningen da ville fått et visst preg av et sirkelresonnement eller en selvfølgelighet av typen «styret har ansvaret for de midlene styret disponerer». Det er dessuten mer presist og i tråd med alminnelig juridisk språkbruk å knytte midlene til *den rettslige enheten* (rettssubjektet), ikke til organer for enheten.

Kirkerådet mener altså at den ovennevnte statlige uttrykksmåten ikke er til hinder for at Kirkemøtet selv finner en ny og mer dekkende måte å uttrykke de reelle forholdene på. Dette gjelder *i alle fall* så lenge det går frem at det er *rettssubjektet* som disponerer midlene, jf. ovenfor. Også departementet selv uttrykker seg slik i de nevnte retningslinjene pkt. 5, jf. der «dersom [rettssubjektet] *Den norske kirke* disponerer deler av tilskuddet ...» Departementet varierer med andre ord sine uttrykksmåter. Departementet skriver for øvrig samme sted at «Kirkemøtet søker (...) staten om tilskudd», enda det er på det rene for alle at det er *Kirkerådet* som gjør dette.

Hva gjelder de nærmere reelle eller underliggende forholdene, vil Kirkerådet påpeke at uttrykket *disponerer* (*rår* på nynorsk) – i motsetning til *fordeling* – peker mot *selve bruken* av midlene. Slik gis det inntrykk av at Kirkemøtet har en operativ rolle som Kirkemøtet verken har eller er ment å ha. Kirkerådet viser til at departementet i sitt tilskuddsbrev til Kirkerådet for 2024 påpekte at retningslinjene nevnt ovenfor, «skal ligge til grunn for *Kirkerådets bruk* av tilskuddsmidlene». Samme sted går det også frem at det er *Kirkerådet*, ikke Kirkemøtet, som må sørge for at det «avsettes tilstrekkelige midler til investeringer, samt til fri egenkapital som sikkerhet mot uforutsette kostnads- og inntektssvingninger». Videre heter det at det er til «Den norske kirke *ved Kirkerådet*» rammetilskuddet vil bli utbetalt, slik det også blir.

Slik Kirkerådet ser det, gir formuleringen om at det er *Kirkemøtet* som disponerer de midlene som omfattes av bestemmelsen – altså rettssubjektets midler – feil assosiasjoner. Formuleringen fremstår som *lite forenlig* med de ordningene som fra 2017 faktisk er etablert for ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet.

Et viktig element i denne ansvars- og oppgavefordelingen er at det er *Kirkerådet* som vedtar det endelige budsjettet for rettssubjektet, jf. reglementets § 2 og instruks for Kirkerådets arbeid pkt. 4 andre avsnitt. Like viktig er det at Kirkerådet har det fulle ansvaret for rettssubjektets regnskap. Dette ansvaret for Kirkerådet kan forankres i – eller ses som utslag av – Kirkerådets styrefunksjon. På et generelt og overordnet plan er det *misvisende* å si at Kirkemøtet disponerer de midlene som Kirkerådet – forankret i styrefunksjonen – har et overordnet ansvar for at undergis en forsvarlig økonomiforvaltning og økonomistyring, herunder vedtar budsjett og fastsetter regnskap for.

Siden Kirkerådet mener den nevnte formuleringen er misvisende, bør den endres for bedre å svare til de reelle forholdene. Kirkerådet mener det bør fremgå at det er *rettssubjektet* som disponerer midlene.⁹ Kirkerådet foreslår at kirkeordningen § 30 tredje ledd første setning skal lyde slik:

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer, er forsvarlig.

2. I kirkeordningen § 30 tredje ledd *andre* setning bør det presiseres at Kirkerådet ikke bare fastsetter, men også *godkjenner* regnskapet for rettssubjektet. Denne presiseringen vedtok Kirkemøtet i budsjettreglementet allerede i 2019 – men da kun i § 10, ikke også i § 1 hvor det samme burde vært gjort. Se den tilsvarende formuleringen i instruks for Kirkerådets arbeid pkt. 4 andre avsnitt andre setning.

Kirkeordningen § 30 tredje ledd vil med forslaget til endringer da lyde slik:

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter *og godkjenner* regnskapet.

3. Med en slik endring i kirkeordningen må budsjettreglementet § 1 første ledd første setning endres tilsvarende og lyde slik:

Budsjettreglementet gjelder for de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer og som Kirkerådet fastsetter *og godkjenner* regnskapet for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd.

4. Budsjettreglementet § 1 første ledd *andre setning* lyder i dag slik:

Tilskuddet skal stilles til rådighet for Kirkerådet som skal følge opp disponeringen i tråd med Kirkemøtets bestemmelser.

Med uttrykket «tilskuddet» ledes tankene mot *statens* tilskudd, ikke «midlene» nevnt i setningen før. Det er uavhengig av den foreslåtte endringen i første setning noe uklart hva det siktes til med *tilskuddet*. Rettssubjektet disponerer ikke bare et tilskudd fra staten, men har som nevnt også noen andre inntekter, herunder i form av tilskudd fra andre. For budsjettet Kirkerådet skal vedta i henhold til § 2 første ledd, fremgår dette av § 2 andre ledd, jf. der om «*alle* kostnader og inntekter». Se tilsvarende i § 3 andre ledd («alle inntekter og kostnader»). Det samme gjelder selvsagt for regnskapet. Ut fra sammenhengen mellom første og andre setning i § 1

⁹ Særlig for de midlene som ikke engang er omfattet av den årlige fordelingen på budsjettgrupper som Kirkemøtet vedtar, er dette en mer dekkende uttrykksmåte. Se ovenfor om at formuleringen i kirkeordningen og budsjettreglementet § 1 er generell, slik at den gjelder for også andre midler enn dem som er omfattet av Kirkemøtets vedtak.

første ledd bør det derfor i andre setning – som i første setning – hete *midlene*, ikke tilskuddet.¹⁰

Også *andre del* av setningen er litt uheldig formulert, jf. «som skal *følge opp disponeringen* i tråd med Kirkemøtets bestemmelser». Det bør heller hete *som disponerer midlene i tråd med Kirkemøtets bestemmelser vedtatt i henhold til § 2 andre ledd*. Henvisningen til slutt er tatt med for ordens skyld, for entydig å vise hvilket vedtak av Kirkemøtet det i henhold til reglementet er tale om.¹¹ Se om dette vedtaket i pkt. IV nr. 6 og forslaget der til ny § 2 andre ledd.

Kirkerådet foreslår etter dette slik ordlyd i budsjettreglementet § 1 første ledd:

Budsjettreglementet gjelder for de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer og som Kirkerådet fastsetter og *godkjenner* regnskapet for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd. *Midlene* skal stilles til rådighet for Kirkerådet, som *disponerer midlene i tråd med Kirkemøtets bestemmelser vedtatt i henhold til § 2 andre ledd*.

5. Paragraf 1 andre ledd lyder slik:

Unntak fra reglementet kan bare gis etter vedtak av Kirkemøtet.

Siden det er på det rene at Kirkemøtet fritt kan endre selve reglementet, må verdien av bestemmelsen knytte seg til *enkeltstående unntak* fra reglementets bestemmelser. Indirekte sier derfor andre ledd at Kirkemøtet ikke trenger å endre selve reglementet for å kunne vedta enkeltstående unntak fra reglementets bestemmelser. Det er ikke lett å se for seg et praktisk behov for en slik adgang.

Strengt tatt er bestemmelsen unødvendig, siden det samme vil gjelde også uten denne. Kirkerådet foreslår at bestemmelsen tas ut.

IV Budsjettreglementet § 2

1. Forslagene nedenfor til endringer av budsjettreglementet § 2 tar sikte på å klargjøre ansvars- og rollefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Forslagene springer ut av det samme perspektivet som det er redegjort for ovenfor – ikke minst de føringene Kirkemøtet selv har lagt i instruks for Kirkerådets arbeid.

¹⁰ En annen sak er at det strengt tatt er *unødvendig* å ha med første del av denne setningen – altså om at midlene skal *stilles til rådighet* for Kirkerådet. Det er på det rene at staten *overfører* tilskuddet til Den norske kirke ved Kirkerådet, slik at tilskuddet *stilles til rådighet for* Kirkerådet. Det samme gjelder for øvrige tilskudd og inntekter. Av pedagogiske grunner kan teksten allikevel beholdes.

¹¹ Se om Kirkemøtets vedtak også i instruks for Kirkerådets arbeid pkt. 4 andre avsnitt første setning, jf. der «Kirkemøtets overordnede føring».

Det er særlig første ledd i denne paragrafen som – sammen med instruksene – regulerer ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet i budsjettarbeidet. Kirkerådet mener denne bestemmelsen trenger en nokså omfattende omredigering og språklig bearbeiding for å oppnå en innholdsmessig tydeliggjøring av ansvarsfordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet, jf. ovenfor i pkt. I nr. 6.

Paragrafens tittel er *grunnleggende prinsipper*, og første ledd lyder slik:

Budsjettet vedtas av Kirkerådet for kalenderåret. Det skal også utarbeides et rullerende langtidsbudsjett på budsjettgruppenivå på minimum 3 år. Langtidsbudsjettet vedtas av Kirkemøtet. Kirkemøtet tar til orientering forrige års regnskap og inneværende års budsjett, og fatter vedtak om kommende års budsjett.

Bestemmelsen fikk sin nåværende ordlyd ved revideringen i 2019. I noen grad har ordlyden i denne bestemmelsen utløst en diskusjon om ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Men først og fremst er et par av bestemmelsens elementer *uheldig utformet* i lys av den fordelingen av ansvar og oppgaver som etter 2017 ble etablert, og som nå i all hovedsak er godt innarbeidet gjennom saksbehandlingen under kirkemøtesakene. Dette gjelder for det første formuleringen om at Kirkemøtet «fatter vedtak om kommende års budsjett» og for det andre at Kirkemøtet vedtar langtidsbudsjettet. Samtidig er det her noen nyanser, som Kirkerådet ønsker at skal synliggjøres. Disse omtales nærmere nedenfor.

Bestemmelsen inneholder fire elementer:

- regnskapet
- budsjettet for kalenderåret (= inneværende års budsjett)
- kommende års budsjett
- langtidsbudsjett.

2. Regnskapet

Omtalen av *regnskapet* er begrenset til at Kirkemøtet skal motta dette til orientering, nødvendigvis fra Kirkerådet, året etter vedkommende regnskapsår. Som vist ovenfor går Kirkerådets myndighet her frem både av kirkeordningen § 30 og reglementets § 1.

Regnskapet er omtalt også i § 10, som – ved siden av kirkeordningens bestemmelse – må anses som *hovedbestemmelsen* om regnskapet. I § 10 fremgår nøyaktig det samme som i § 2, jf. i § 10 om at «regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og legges frem for Kirkemøtet til orientering». Rene gjentakelser skal unngås, med mindre det er særlige grunner til slike. Kirkerådet kan ikke se at det foreligger slike grunner her. Det foreslås derfor at omtalen av regnskapet tas ut av § 2. Se om § 10 i pkt. VI.

Siden det da bare er *budsjettelementene* paragrafen omtaler, bør dette komme frem av paragrafens tittel. Kirkerådet foreslår at tittelen skal være *grunnleggende elementer i budsjettarbeidet*.

3. To årsbudsjett og ett langtidsbudsjett

De to formuleringene om budsjett – *ut over* langtidsbudsjettet – er altså «budsjett for kalenderåret» og «kommende års budsjett», vedtatt henholdsvis av Kirkerådet og Kirkemøtet. Her er bruken av ordet budsjett noe tilslørende i sistnevnte tilfelle. Se nedenfor i nr. 6 om dette.

4. Årsbudsjettet for rettssubjektet («budsjett for kalenderåret»)

Hva som ligger i «budsjett for kalenderåret», er derimot ikke gjenstand for tvil. Dette er det *fullstendige* budsjettet for rettssubjektet som Kirkerådet vedtar i desember før det aktuelle budsjettåret, som også er kalenderåret. I § 2 er dette budsjettet omtalt to steder:

- i første setning, jf. «budsjettet vedtas av Kirkerådet for kalenderåret»
- i fjerde setning «inneværende års budsjett», som Kirkemøtet tar til orientering.

Samtidig er det nettopp *dette* budsjettet som er omtalt flere steder videre i reglementet. Se § 2 andre ledd («budsjettet») samt § 3 første ledd («budsjettvedtak for Kirkerådet for neste budsjettår») og § 3 fjerde ledd («Kirkerådets budsjettvedtak») og dessuten §§ 4, 5 og 7. Se videre § 10 tredje ledd om «budsjettet».

Budsjettet anbefales omtalt som budsjett for *det påfølgende kalenderåret*.

Dagens *andre ledd* bør for sammenhengens skyld flyttes opp til det stedet i § 2 der dette budsjettet omtales, det vil si i nytt tredje ledd. *Ordlyden* i andre ledd kan uendret videreføres. Den er slik:

Budsjettet skal være basert på realistiske anslag over alle kostnader og inntekter. Det skal budsjetteres med et resultat som sørger for en forsvarlig egenkapital.

Det foreslås etter dette slik ordlyd i § 2 tredje ledd:

Kirkerådet vedtar budsjett for det nærmest påfølgende kalenderåret, i tråd med Kirkemøtets bestemmelser etter andre ledd. Budsjettet skal være basert på realistiske anslag over alle kostnader og inntekter. Det skal budsjetteres med et resultat som sørger for en forsvarlig egenkapital. Budsjettet legges frem for Kirkemøtet til orientering.

5. For sammenhengens skyld og siden budsjettets inntektsside i all hovedsak vil bestå av statens tilskudd, kan det også gå frem at Kirkerådet sender *budsjettsøknad* til staten innen den fristen departementet fastsetter. Av hensyn til kronologien i budsjettarbeidet bør dette tas inn som *første ledd* i bestemmelsen. Forslaget til ordlyd er slik:

Kirkerådet sender budsjettsøknad til staten ved departementet til den tid departementet fastsetter.

6. Formuleringen «kommende års budsjett» om Kirkemøtets vedtak

Det er større behov for å klargjøre innholdet av det andre budsjettvedtaket bestemmelsen omtaler – «kommende års budsjett», som Kirkemøtet «fatter vedtak om». Det kan virke noe forvirrende når det står at også Kirkemøtet skal fatte vedtak om budsjett, ved siden av det budsjettet som Kirkerådet skal vedta etter første setning. Det er ved å lese dagens ordlyd vanskelig å forstå hva som er forholdet mellom de to budsjettvedtakene. Formuleringene «kalenderåret» og «kommende års budsjett» er ikke til hjelp.

Når det heter at Kirkemøtet «fatter vedtak *om* kommende års budsjett», er det nok ikke direkte feil, siden Kirkemøtet treffer et vedtak som i det minste *omhandler* det endelige og fullstendige budsjettet som *Kirkerådet* vedtar. Men sett i lys av Kirkerådets vedtak og av det reelle innholdet av Kirkemøtes vedtak, er dagens ordlyd uheldig utformet. Ordlyden er altfor upresis og lite egnet til å beskrive de reelle forholdene. Og det er ikke så dekkende å si at Kirkemøtet treffer et *budsjettvedtak* i vanlig forstand.

Det Kirkemøtet årlig treffer vedtak om, er som allerede redegjort for ovenfor i blant annet pkt. III nr. 1, begrenset til å omhandle vedtak på et overordnet plan om fordelingen mellom de nærmere fastsatte budsjettgruppene av hva statens forventede tilskudd for det kommende året skal brukes til.¹² Det er slik Kirkemøtets vedtak legger «overordnede føringer» for Kirkerådets budsjettvedtak, jf. instruks for Kirkerådets arbeid pkt. 2 andre avsnitt. Se videre økonomiregelverket § 9, som lyder slik: «Etter at rammene¹³ for budsjettet er vedtatt av Kirkemøtet og budsjettet er vedtatt av Kirkerådet, skal...». I sitt budsjettvedtak på tampen av året viser Kirkerådet til Kirkemøtets vedtak tidligere på året.

Kirkerådet foreslår at begrepsbruken endres for bedre å reflektere realitetene i Kirkemøtets vedtak. Det bør også gå frem at Kirkemøtet kan legge føringer for

¹² Ved et par anledninger har Kirkemøtet truffet vedtak *også* om fordelingen *to* kalenderår frem i tid, *i tillegg* til det kommende årets fordeling. Dette har vært der *det neste* (påfølgende) kirkemøte var *berammet* til sent på året. Pandemien medførte flytting av Kirkemøtet til høsten i 2021 og 2022. Slike vedtak for to å frem i tid ble da truffet på Kirkemøtet i 2022 – altså for 2024, med nytt vedtak i 2023. Tilsvarende ble gjort på Kirkemøtet i 2021, da for 2023, med nytt vedtak i 2022.

¹³ Dette er mer en *fordelingsramme* eller -måte enn en beløpsramme, jf. at vedtaket til Kirkemøtet knytter seg til et uvisst anslag over statsbudsjettet som vedtas nær et år frem i tid.

avsetning til egenkapital. Selv om det er nokså selvsagt, er det også ønskelig å uttrykke at Kirkemøtet må få et godt grunnlag fra Kirkerådet til å ta stilling til fordelingen. Dette kan ivaretas ved å uttrykke at Kirkerådet skal gi Kirkemøtet en *begrunnet* innstilling. Men det er ikke med dette ment å innføre andre krav til saksopplysning enn det som ellers gjelder. Se *utredningsinstruksen* for Kirkerådets sekretariat, der det heter at saksdokumentet må ha med «det som er nødvendig for at organet *skal forstå saken godt, og fatte et opplyst vedtak*», men heller ikke mer (side 3).

Kirkemøtet, av og til bare ved komiteen, har noen år uttrykt ønske om i større grad å ha et grunnlag i Kirkerådets saksfremlegg til å kunne legge noen *ytterligere* føringer eller signaler for Kirkerådets nærmere utforming av budsjettet – for eksempel uttrykt i form av prioriteringer og satsningsområder. To eksempler kan illustrere dette, der det første uttrykker et generelt anliggende:

Kirkemøtet i 2022 vedtok i sak 06/22 pkt. 3 at:

Kirkerådet skal til Kirkemøtet 2023 fremlegge (...) en plan for hvordan Kirkemøtet i kommende år kan involveres i prinsipielt viktige disponeringer.

I Kirkemøtets vedtak fra 2024 i sak KM 05/24 pkt. 5 heter det:

Kirkemøtet ber om at det til neste års Kirkemøte foreligger et forarbeid som kan gjøre Kirkemøtet i stand til å fatte veloverveide vedtak om prioriteringer og langtidsbudsjett.

De «prioriteringer» det her vises til, for «neste års Kirkemøte», altså i 2025, må antas å knytte seg til fordelingen av anslaget for statens rammetilskudd for 2026.

Kirkerådet foreslår at det i bestemmelsen uttrykkelig går frem at Kirkerådet skal sørge for at Kirkemøtet blir i stand til å gi noen *ytterligere* føringer eller signaler til Kirkerådet for rådets videre arbeid med og prioriteringer i det endelige budsjettet. Dette kan ses på som en viss nyansering fra dagens praksis. Dette anliggendet kan ivaretas med en slik ny formulering:

Kirkemøtet kan også legge andre føringer for Kirkerådets videre arbeid med dette budsjettet, og Kirkerådet skal muliggjøre dette.

Ordet «andre» er da tilsiktet å ha en vid betydning.

Forslaget til ny bestemmelse som § 2 andre ledd blir etter dette slik:

Etter en begrunnet innstilling fra Kirkerådet treffer Kirkemøtet vedtak om fordeling av statens forventede tilskudd til rettssubjektet mellom budsjettgruppene omtalt i § 4, etter eventuell avsetting av en andel av tilskuddet til egenkapital. Vedtaket er knyttet til budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret, jf. Kirkerådets vedtak etter tredje ledd. Kirkemøtet

kan også legge andre føringer for Kirkerådets videre arbeid med dette budsjettet, og Kirkerådet skal muliggjøre dette.

7. Langtidsbudsjettet

Paragraf 2 omtalte langtidsbudsjettet allerede fra vedtakelsen i 2016, men først i 2019 ble det presisert at det er Kirkemøtet som vedtar dette, jf. dagens ordlyd: «... et rullerende langtidsbudsjett på budsjettgruppenivå på minimum 3 år. Langtidsbudsjettet vedtas av Kirkemøtet.» Begrunnelsen fra komiteen var i sin helhet denne:

Komiteen anbefaler at *Kirkerådet* utarbeider et rullerende langtidsbudsjett på budsjettgruppenivå på minimum 3 år som *vedtas* av Kirkemøtet. *På denne måten* får Kirkemøtet større mulighet til å *påvirke langtidsbudsjettet*.

Kirkerådet antar at intensjonen var at Kirkerådet utarbeider *et utkast* – *et forslag* til vedtak – som Kirkemøtet så har mulighet til å gjøre endringer i.

Praksis har vært at det er Kirkerådet ved *direktøren* som har utarbeidet et langtidsbudsjett, også kalt en langtidsprognose. Det er gjort som et *element* i sakorienteringen om budsjettet for det påfølgende kalenderåret. Denne budsjettsaken behandler Kirkerådet i sitt desembermøte. Motsatt av for budsjettet har ikke Kirkerådet selv truffet et eget vedtak om langtidsprognosen.

Kirkerådets orientering til Kirkemøtet om *budsjettvedtaket*, består av saksorienteringen fra direktøren til Kirkerådet, samt Kirkerådets vedtak. Siden denne saksorienteringen også omfatter en langtidsprognose, blir også langtidsprognosen *lagt frem for* Kirkemøtet.

Men bestemmelsen er ikke praktisert i form av en *involvering av Kirkemøtet*, slik intensjonen fra 2019 klart nok var. Kirkemøtet har verken *vedtatt* eller *stadfestet* et langtidsbudsjett. Kirkerådet har ikke *foreslått* noen av delene i sitt forslag til vedtak i kirkemøtesaken.

Kirkerådet har heller ikke fremmet et forslag om at Kirkemøtet skal ta Kirkerådets sist utarbeidede langtidsprognose *til orientering*, slik det gjøres for Kirkerådets vedtak om budsjett og regnskap. Dette kan skyldes at *Kirkerådet* selv ikke har truffet noe eget vedtak om langtidsprognose.¹⁴

Som vist ovenfor ønsket Kirkemøtet i 2024 at Kirkerådet til Kirkemøtet i 2025 fremlegger «et forarbeid som kan gjøre Kirkemøtet i stand til å *fatte veloverveide vedtak* om (...) langtidsbudsjett». Tatt på ordet synes Kirkemøtet her å signalisere at

¹⁴ Se nå endringen her i sak KR 90/24 vedtaks punkt 6, der det heter at «Kirkerådet tar langtidsprognosene til orientering.»

Kirkemøtet ønsker å endre praksis og *selv vedta* langtidsbudsjettet i tråd med bestemmelsens ordlyd.¹⁵

Kirkerådet ønsker å videreføre, men også å *videreutvikle* den praksisen som er fulgt, jf. nedenfor. Kirkerådet foreslår derfor en justering av bestemmelsen for å reflektere hovedelementet i dagens praksis om at det er *Kirkerådet* som utarbeider langtidsprognosen. Kirkerådet har bedre forutsetninger enn Kirkemøtet for å fastsette begrunnede prognoser. En viktigere og mer prinsipiell begrunnelse er at en slik oppgave hører naturlig inn under Kirkerådets styrefunksjon.

Begrepet langtidsbudsjett foreslås endret til langtids*prognose*, som er mer dekkende. Det er praktisk at langtidsprognosen utarbeides sammen med budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret, jf. ovenfor om at det er slik det er gjort. Da vil prognosen inntas som et element i eller tillegg til budsjettsaken for det påfølgende kalenderåret.

Det er ikke behov for å presisere at langtidsprognosen skal utarbeides på budsjettgruppenivå. Det er heller ikke praktisert slik. Men det er selvsagt ikke til hinder for at Kirkerådet endrer praksis, eventuelt utarbeider en enda mer detaljert prognose.

Kirkerådet ønsker samtidig å *videreutvikle* dagens praksis. Det foreslås at bestemmelsen skal uttrykke at langtidsprognosen legges frem for Kirkemøtet til orientering. Det er viktig at dette klargjøres. Like viktig er det at bestemmelsen eksplisitt uttrykker at Kirkerådet skal legge opp til – uttrykt som å «muliggjøre» – at Kirkemøtet kan gi innspill til Kirkerådets kommende langtidsprognoser. Dette vil da normalt være knyttet til *den nærmest* kommende langtidsprognosen som Kirkerådet skal vedta. Men det er ikke behov for å si dette, siden det her kan tenkes unntak i form av et videre tidsperspektiv. Det er også unødvendig å presisere at samtlige elementer i denne saksgangen skal gjennomføres årlig.

Forslaget til bestemmelse om langtidsprognose i § 2 fjerde ledd blir etter dette slik:

Sammen med budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret utarbeider Kirkerådet for minst tre år fremover en rullerende langtidsprognose. Den sist utarbeidede langtidsprognosen legges frem for Kirkemøtet til orientering.

¹⁵ Derimot var dette klart nok ikke hensikten med denne merknaden fra *komiteen* i 2023:

Knyttet til den store usikkerheten det vises til her [i det av komiteen gjengitte langtidsbudsjettet fra Kirkerådet, som var en del av Kirkerådets budsjettsak 94/22], ber komiteen Kirkerådet *legge fram en best mulig langtidsprognose* (som ansees å være et mer passende begrep enn langtidsbudsjett) for de nærmeste 3 årene til neste Kirkemøte. Prognosen kan med fordel også si noe om hvilke midler som er bundet og hvilke som er frie, for å gi Kirkemøtet en bedre mulighet til å *prioritere gjennom å fatte vedtak om fordeling av midler for årene som kommer* (sak KM 11/23).

Det sist kursiverte må sikte til fordelingen mellom budsjettgrupper som Kirkemøtet treffer vedtak om.

Kirkerådet skal muliggjøre at Kirkemøtet kan gi Kirkerådet innspill til arbeidet med kommende langtidsprognoser.

V Andre paragrafer i budsjettreglementet – overføring til økonomiregelverket

Kirkerådet foreslår at hele fem paragrafer tas ut av reglementet og innholdsmessig undergis nærmere regulering i økonomiregelverket. Dette er §§ 3, 5 og 7 til 9.

Paragraf 3 handler om direktørens budsjettforslag til rådet – bortsett fra siste ledd, som er helt overflødig ved siden av samme forhold omtalt i § 2, nå i forslaget til nytt tredje ledd. Det er derfor naturlig at de forholdene som omtales her, tas ut av reglementet og flyttes til økonomiregelverket.

I § 5 er første ledd nå overflødig ved siden av forslaget til § 2 tredje ledd første setning. Kirkerådet har vurdert at det øvrige innholdet i denne paragrafen hører mer hjemme i økonomiregelverket.

Det samme gjelder i sin helhet de tre andre paragrafene, altså §§ 7–9. Hva særlig gjelder den viktige § 7 første ledd om «balanse mellom inntekter og kostnader», er det saklige anliggendet ivaretatt i forslaget til § 2 tredje ledd nest siste setning om et resultat som sørger for en forsvarlig egenkapital.

VI Endringer i dagens §§ 4, 6 og 10

I *dagens § 4* foreslår Kirkerådet å ta ut oppstillingen under «Resultatregnskap». Den følger av teksten rett foran om NS 4102 og fremstår dessuten som noe malplassert. Teksten om kontrollutvalget er ikke lenger relevant, og siste ledd hører hjemme i økonomiregelverket. Bestemmelsen vil da lyde slik, som ny § 3:

§ 3 Budsjettets inndeling

Budsjettet skal gi en samlet oppstilling av forventede inntekter og kostnader. Oppstillingen vil følge NS 4102 utarbeidet av Standard Norge.

Budsjettet skal ha følgende inndeling:

Budsjettgruppe 1: Den norske kirke – drift

Budsjettgruppe 2: Den norske kirke – tilskudd

Budsjettgruppe 3: Tilskudd til andre

Av *dagens § 6* foreslås tredje (siste) ledd tatt ut for nærmere regulering i økonomiregelverket. Det samme gjelder *siste del* av første ledd – fra og med «med følgende unntak». Også her er begrunnelsen at dette er forhold som naturlig hører hjemme i økonomiregelverket for nærmere vurdering og regulering der. Ikke minst gjelder dette fordi Kirkerådet mener *første del*¹⁶ av første ledd må endres for å svare til forslaget til § 2 tredje ledd, som omtaler *Kirkerådets* budsjett. Kirkemøtet vedtar

¹⁶ Altså innledningen som lyder slik: «Kirkemøtets vedtatte budsjett kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn bestemt av Kirkemøtet ...»

ikke egentlig et budsjett, jf. pkt. IV nr. 6 ovenfor om formuleringen «kommende års budsjett».

I dagens *andre ledd* bør det klargjøres at det er tale om 5 % av vedtatt *samlet* budsjett, altså Kirkerådets budsjett. Ny § 4 vil da lyde slik:

§ 4 Disponeringsfullmakter

Kirkerådets vedtatte budsjett kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn bestemt av *Kirkerådet*.

Kirkerådet har adgang til å omdisponere inntil 5 % av vedtatt *samlet* budsjett mellom de ulike budsjettgrupper.

Paragraf 10 omhandler regnskapet for rettssubjektet. Slik sett faller den utenfor reglementets *tittel* om budsjett. Paragrafen kan allikevel beholdes av hensyn til den nære tematiske sammenhengen det er mellom regnskap og budsjett. Men med unntak av tredje ledd andre setning om at *regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og legges frem for Kirkemøtet til orientering*, hører paragrafens innhold saklig sett inn under økonomiregelverket. Kirkerådet foreslår derfor å ta disse elementene ut. Den nevnte delen i § 10 tredje ledd andre setning følger også av instruks for Kirkerådets arbeid pkt. 4 andre avsnitt, dels også av kirkeordningen § 30 tredje ledd. Mest for oversiktens skyld foreslår Kirkerådet allikevel at denne delen beholdes i reglementet.

Ny § 5 vil da få slik ordlyd:

§ 5 Regnskap

Regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og legges frem for Kirkemøtet til orientering.

VII Fjerning av bestemmelsen om ikrafttredelse i § 11 – merknader om årets kirkemøtesak om budsjett

Endringen i kirkeordningen § 30 kan tre i kraft straks.

Endringene i budsjettreglementet påvirker Kirkerådets budsjettarbeid, jf. § 2. Derfor er det Kirkerådet som bør ta stilling til når endringene skal tre i kraft. Én mulighet er at Kirkerådet lar endringene i §§ 1 og 2 tre i kraft straks, det vil i praksis si for budsjettåret 2026.

At det er Kirkerådet som må tas stilling til tidspunktet for ikrafttredelse, følger allerede av at en rekke forhold foreslås overført fra budsjettreglementet til økonomiregelverket som Kirkerådet vedtar, jf. pkt. V og VI ovenfor. Her må det følgelig skje en *tidsmessig koordinering*. Spørsmålet om ikrafttredelse av endringene kan løses slik:

§ 6 Ikrafttredelse

Reglementet trer i kraft fra budsjettåret 2020. *Endringene vedtatt xx april 2025 trer i kraft fra den tiden Kirkerådet bestemmer.*

Opplysningen i andre punktum vil ikke ha noen relevant verdi etter at endringene er trådt i kraft. Og det er heller ikke lenger behov for opplysningen om ikrafttredelse fra budsjettåret 2020. Denne opplysningen i § 11 som nå mest er av historisk interesse, er godt dokumentert andre steder og kan tas ut. Det samme gjelder opplysningen i *dagens* andre punktum i § 11 om tidspunktet for ikrafttredelse av endringene vedtatt 9. oktober 2020.

I lys av dette foreslås det isteden at spørsmålet om tidspunktet for ikrafttredelsen av endringene tas ut av reglementet og blir et eget vedtakspunkt, jf. forslaget til vedtak pkt. III andre setning.

I denne saken foreslås det eksplisitt uttrykt i budsjettreglementet § 2 andre ledd siste setning at Kirkerådet skal sørge for at Kirkemøtet blir i stand til å gi noen *ytterligere føringer eller signaler til Kirkerådet for rådets videre arbeid med og prioriteringer i det endelige budsjettet*. Dette blir en viss nyansering fra i dag. For *budsjettåret 2026* skal Kirkerådet treffe sitt budsjettvedtak i desember 2025, slik at det er tidsmessig rom for å få signaler fra Kirkemøtet *samme året*. Som det fremgår av årets kirkemøtesak om budsjett – med Kirkemøtets fordeling for budsjettåret 2026 og orientering om Kirkerådets budsjettet for 2025 samt om regnskapet for 2024 – er det allerede lagt til rette for en slik økt involvering knyttet til budsjettet for 2026. Dette er selvsagt ikke i strid med *dagens* § 2, og det vil svare ut denne delen av Kirkemøtets vedtak fra 2024, jf. ovenfor pkt. IV nr. 6.

VIII Samlet oversikt over forslagene

Kirkeordning for Den norske kirke § 30 tredje ledd

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som rettssubjektet Den norske kirke disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter og godkjenner regnskapet.

Budsjettreglement for rettssubjektet Den norske kirke

§ 1 Virkeområde

Budsjettreglementet gjelder for de midlene som rettssubjektet Den norske kirke disponerer og som Kirkerådet fastsetter og godkjenner regnskapet for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd. Midlene skal stilles til rådighet for Kirkerådet, som disponerer midlene i tråd med Kirkemøtets bestemmelser vedtatt i henhold til § 2 andre ledd.

§ 2 *Grunnleggende elementer i budsjettarbeidet*

Kirkerådet sender budsjettsøknad til staten ved departementet til den tiden departementet fastsetter.

Etter en begrunnet innstilling fra Kirkerådet treffer Kirkemøtet vedtak om fordeling av statens forventede tilskudd til rettssubjektet mellom budsjettgruppene omtalt i § 3, etter eventuell avsetning av en andel av tilskuddet til egenkapital. Vedtaket er knyttet til budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret, jf. Kirkerådets vedtak etter tredje ledd. Kirkemøtet kan også legge andre føringer for Kirkerådets videre arbeid med dette budsjettet, og Kirkerådet skal muliggjøre dette.

Kirkerådet vedtar budsjett for det nærmest påfølgende kalenderåret, i tråd med Kirkemøtets bestemmelser etter andre ledd. Budsjettet skal være basert på realistiske anslag over alle kostnader og inntekter. Det skal budsjetteres med et resultat som sørger for en forsvarlig egenkapital. Budsjettet legges frem for Kirkemøtet til orientering.

Sammen med budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret utarbeider Kirkerådet for minst tre år fremover en rullerende langtidsprognose. Den sist utarbeidede langtidsprognosen legges frem for Kirkemøtet til orientering. Kirkerådet skal muliggjøre at Kirkemøtet kan gi Kirkerådet innspill til arbeidet med kommende langtidsprognoser.

§ 3 *Budsjettets inndeling*

Budsjettet skal gi en samlet oppstilling av forventede inntekter og kostnader. Oppstillingen vil følge NS 4102 utarbeidet av Standard Norge.

Budsjettet skal ha følgende inndeling:

Budsjettgruppe 1: Den norske kirke – drift

Budsjettgruppe 2: Den norske kirke – tilskudd

Budsjettgruppe 3: Tilskudd til andre.

§ 4 *Disponeringsfullmakter*

Kirkerådets vedtatte budsjett kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn bestemt av Kirkerådet.

Kirkerådet har adgang til å omdisponere inntil 5 % av vedtatt samlet budsjett mellom de ulike budsjettgrupper.

§ 5 *Regnskap*

Regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og legges frem for Kirkemøtet til orientering.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Forslagene til regelendringer vil ikke i seg selv ha økonomiske konsekvenser og bare små administrative konsekvenser. Kirkerådet må i den årlige budsjettsaken for Kirkemøtet i noe større grad enn tidligere legge opp til å involvere Kirkemøtet med henblikk på å få innspill knyttet til fremtidige prioriteringer. Dette gjelder for det nærmest påfølgende kalenderårets budsjett som Kirkerådet skal vedta senere på året

– men også for den kommende langtidsprognosen Kirkerådet samtidig skal utarbeide. Dette vil bare i nokså begrenset grad utløse merarbeid for Kirkerådet.